

1990: Los objetivos de la política tributaria

Marcela Astudillo Moya*

En la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990, se señala que el objetivo principal de la estrategia económica es avanzar hacia la meta de alcanzar una tasa de crecimiento del 6% al cierre del presente sexenio. Para ello, la función de la política tributaria será la de promover el ahorro interno -tanto público como privado- con el fin de contar con los recursos necesarios para financiar el gasto público, así como a la inversión productiva.

Con este objeto, se señala en dicha Iniciativa, la política de ingresos está enfocada hacia los siguientes cinco puntos:

- 1) Fortalecer los ingresos públicos y propiciar el crecimiento económico.
- 2) Reducir las tasas impositivas.
- 3) Ampliar las bases gravables.

Antes de señalar los otros dos puntos es conveniente hacer algunas reflexiones.

Para fortalecer los ingresos públicos, esto es, aumentar la recaudación, existe consenso total que debe ser con apego a la máxima constitucional que señala gravar más al que más tiene; pero ¿puede cumplirse dicha máxima si la reducción de las tasas impositivas se hace fundamentalmente en los niveles de mayores ingresos?

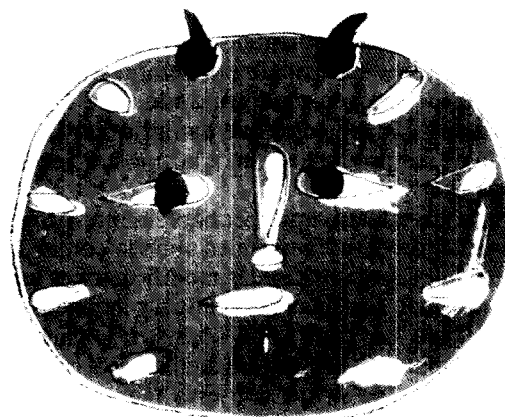
Se analizará uno de los impuestos más importantes de la estructura tributaria mexicana, el impuesto sobre la renta, ya que su recaudación representa el 45.9% del total de los ingresos impositivos previstos para el año de 1990.

En el cuadro 1, se aplican las tarifas del impuesto sobre la renta a diferentes niveles de ingresos; los cuales fluctúan entre los 3 millones de pesos anuales y en múltiplos de 3 hasta 30 millones; para luego pasar a 300 millones y finalmente 3 mil millones de pesos anuales; el impuesto a pagar se calcula con base en la tarifa del Artículo 141, que grava a las personas físicas; en la última columna se indica el porcentaje que representa en las percepciones obtenidas, el impuesto pagado por este concepto.

Así, quien obtenga 3 millones de pesos gravables¹ al año, pagará el 7.8%, o sea, 233 648 pesos por concepto de este impuesto. Si el ingreso es el doble -6 millones de

pesos- pagará poco más del doble de impuestos: 533 648 pesos, lo que representa el 8.9%.

La progresividad de la tarifa aumenta entre los 9 y los 30 millones; siendo mayor entre los 18 y los 21 millones o sea, en ingresos mensuales de 1.5 y 1.7 millones. *Quien obtenga en el año 18 millones pagará 2 849 196 pesos, lo que representa el 15.8%; pero si se ganan 3 millones de pesos más -21 millones- deberá pagarse un millón más de impuestos 3 848 917 pesos, significando el 18.3%.* Por lo contrario, en los niveles siguientes de ingresos, la progresividad disminuye; y así, el impuesto a pagar en un nivel de percepciones gravables de 300 millones de pesos anuales -25 millones mensuales- es 101 498 917 pesos, siendo el 33.8% de las percepciones; pero si se obtiene un ingreso 10 veces mayor: 3 mil millones de pesos anuales, entonces deberán pagarse 1 046 498 917 pesos, lo que representa el 34.8% del total de ingresos, o sea, *solamente es un punto mayor que en el caso anterior -33.8%- a pesar de que los ingresos son 10 veces más altos.*



EXPOSITION

DU 24 JUILLET AU 29 AOUT

POTERIES

FLEURS

PARFUMS

VALLAURI'S

A.M.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

¹ El Artículo 141 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta establece que las personas físicas calcularán su impuesto anual sumando, después de efectuar las deducciones autorizadas por esta ley, todos sus ingresos, excepto los que estén exentos y por los que ya se pagó impuesto definitivo.

De esta manera, en términos relativos quien más tiene está pagando menos. Esta situación, en el fondo, se explica en el discurso oficial porque, se dice, para propiciar el crecimiento económico es necesario estimular el incremento del ahorro interno -precisamente son estos sectores minoritarios de la población que obtienen mayores ingresos, los únicos que tienen capacidad de ahorro- y así contar con la disponibilidad de recursos para promover la inversión productiva. Pero, en la práctica ¿esto se logra? ¿realmente esos recursos se destinan a la inversión productiva?

Según datos del Sistema de Cuentas Nacionales de México, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la inversión privada sólo aumentó 3.8% durante el periodo de 1980 a 1989; manteniéndose la formación bruta de capital fijo de este sector prácticamente estancada, pues registró una tasa media anual de crecimiento de tan sólo 0.4%; mientras, según el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994, se requiere que la inversión privada alcance una tasa de crecimiento anual al cierre del sexenio de entre 9.2 y 10%.

Así pues, hasta ahora, la política impositiva que claramente favorece a los sectores de la población de mayores ingresos, sin duda ha estimulado el crecimiento del ahorro de dichos sectores; pero éste no ha sido orientado a promover la inversión productiva sino que ha tenido otro destino. Seguramente una buena parte ha servido para engrosar las enormes sumas de capitales fugados.

En el otro extremo, la política tributaria busca un aumento en la recaudación afectando a ciertos sectores de bajos ingresos. En la miscelánea fiscal de este año se determina un nuevo tratamiento a las personas dedicadas a actividades tales como: vendedores ambulantes de puestos fijos y semifijos; abarroteros; expendedores de comida; y en general a los pequeños comerciantes.

Esta distribución de la carga impositiva tiene un impacto muy negativo, especialmente donde existe una alta concentración del ingreso y la riqueza, como es el caso de México; y además, donde la política antinflacionaria se ha basado fundamentalmente en mantener bajos los salarios. En 1980, la participación en el PIB de las remuneraciones a los asalariados fue el 36%; en 1987 este porcentaje descendió a 26.4%.

Desde el punto de vista de otro gravamen, a partir de 1989 el impuesto del 2% al activo de las empresas, que en el año de 1990 se tiene previsto aportará el 13.9% del total de los ingresos tributarios, ha jugado un papel positivo en el fortalecimiento de los ingresos públicos, pues propició que empresas que no pagaban impuestos -en el año de



1989, entre el 80 y 90% de las empresas del país declaró pérdidas o bajas utilidades-² efectúen un pago mínimo dentro del impuesto al activo, como se señala en la Iniciativa de Ley mencionada.

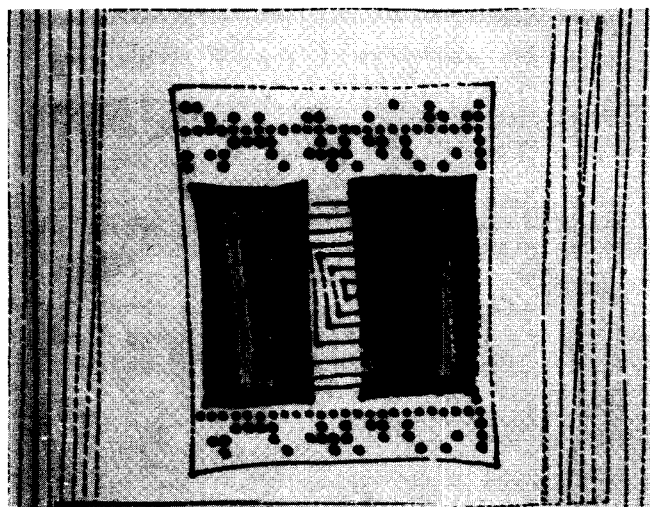
Lo anterior está estrechamente relacionado con los otros dos objetivos de la política de ingresos, señalados en la Iniciativa antes citada:

- 4) Simplificar las disposiciones fiscales y el cumplimiento de obligaciones.
- 5) Mejorar el control y fiscalización del cumplimiento de obligaciones.

Indudablemente, el sistema fiscal mexicano requiere con urgencia una simplificación. Es muy plausible que éste sea uno de los objetivos de la política fiscal del actual régimen.

La enorme cantidad y las complicaciones de las leyes fiscales, en buena medida se explican porque las modificaciones a éstas se deben a la necesidad de estar continua-

² Según informe del Congreso del Trabajo. Véase *La Jornada*, 1º de junio de 1990.



mente eliminando resquicios por donde una gran parte de los contribuyentes -sobre todo mayores- logran eludir o evadir el pago de impuestos.

Para citar un ejemplo, en el año de 1990 se señala en la Iniciativa de la Ley de Ingresos "se reestablece la deducibilidad de la adquisición de automóviles para las empresas, ya que el limitarlas trajo un castigo a empresas pequeñas y medianas que no tienen acceso a medios sofisticados de elusión del límite establecido". También es el caso de la incorporación de las asociaciones y sociedades civiles al esquema general del impuesto sobre la renta, pues "este esquema fue desvirtuado y ha devenido en un refugio fiscal para numerosos contribuyentes". Así, cada año se introducen numerosas modificaciones; el problema es que al final el resultado es una ley extremadamente complicada que por sí misma aumenta las posibilidades de evasión fiscal.

Por otra parte, el contribuyente se enfrenta además a una serie de dificultades para el pago de sus obligaciones fiscales; que se inician desde conseguir el formato para la declaración del impuesto correspondiente, que generalmente no es posible hacerlo en las oficinas hacendarias, los instructivos para su llenado tampoco se encuentran fácilmente; hasta el pago mismo ya que está sujeto a horarios y lugares especiales, según se tenga saldo a favor o no. Todo lo anterior significa para el contribuyente pérdidas de tiempo, dinero y molestias, por lo que para muchos es preferible esperar la visita del inspector de hacienda -si es que llega- para arreglarse con él.

Por lo que respecta al control y fiscalización, existe consenso entre los tratadistas de que la mejor forma de

lograr la contribución de los ciudadanos al financiamiento del gasto público es que el sistema tributario reparta la carga con justicia y equidad; y además, se requiere la seguridad de los contribuyentes de que los impuestos pagados se emplearán en el sostenimiento de servicios y en la ejecución de obras de utilidad general.

Sin estos elementos, las medidas coactivas por sí solas, difícilmente darán frutos, ya que la acción fiscalizadora es costosa para las autoridades hacendarias y siempre los causantes -excepto los cautivos- encontrarán la forma de evadir o eludir el pago de impuestos.

También en muchas ocasiones, las medidas de control tienen repercusiones negativas en otras áreas, como es el caso de hacer obligatorio en 1990, que las adquisiciones de los contribuyentes sean con cheques nominativos, no negociables y para depósito a cuenta del beneficiario. En la práctica, esta obligación de aceptar cheques ha sido aprovechada por muchas empresas para girarlos sin fondos.

Indudablemente, en estos campos aún queda mucho por hacer para, como se señala en la Iniciativa mencionada, "acercar el esquema fiscal a las normas deseables de generalidad, equidad y eficiencia".

Cuadro 1

ISR: Aplicación de la tarifa del Artículo 141

Ingreso gravable	Impuesto a pagar (pesos)	% del sueldo destinado al ISR
3 000 000	233 648	7.8
6 000 000	533 648	8.9
9 000 000	900 549	10.0
12 000 000	1 410 549	11.7
15 000 000	1 989 576	13.3
18 000 000	2 849 196	15.8
21 000 000	3 848 917	18.3
24 000 000	4 898 917	20.4
27 000 000	5 948 917	22.0
30 000 000	6 998 917	23.3
300 000 000	101 498 917	33.8
3 000 000 000	1 046 498 917	34.8

Fuente: Elaboración de la autora con base en la tarifa aparecida en el *Diario Oficial* del 28 de diciembre de 1989, p. 53.